

TALSMANDENS GRUPPE
SPRECHERGRUPPE
SPOKESMAN'S GROUP
GROUPE DU PORTE-PAROLE
GRUPPO DEL PORTAVOCE
BUREAU VAN DE WOORDVOERDER

INFORMATION
INFORMATISCHE AUFZEICHNUNG
INFORMATION-MEMO

NOTE D'INFORMATION
NOTA D'INFORMAZIONE
TER DOCUMENTIE

Brussels, July 1976

COMMISSION POLICY VIS-A-VIS THE IRON AND STEEL INDUSTRY¹

1. Why new moves by the Commission?

The severe recession undergone by the steel industry in 1975 revealed and aggravated certain phenomena which require action to be taken by the Community public authorities under the ECSC Treaty.

These are:

- (a) the characteristics of the Community iron and steel market
- (b) trends in the world iron and steel industry
- (c) difficulties in making use of Community instruments in times of crisis
- (d) the current reorganization in the Community iron and steel industry

(a) The characteristics of the Community iron and steel market

By its very structure, the iron and steel market is particularly sensitive to any imbalances in supply and demand.

The problem of the balance of supply and demand is both a long and a short-term one as, in times of high economic activity, production capacity is barely able to cover requirements and, in times of recession the utilization factor temporarily falls very sharply. The Community steel market is typified by marked fluctuations in the business cycle accentuated by stock variations which can be as much as 8 million tonnes of crude steel per year. These cyclical fluctuations entrain not only sudden increases and decreases in steel production but also significant changes in prices, employment and raw material requirements.

A further characteristic of the iron and steel sector is its extreme sensitivity to cyclical variations, which are often magnified because two thirds of the industry's customers produce capital goods, a sector which in its turn is subject to the phenomena of acceleration sparked off by variations in the demand for consumer goods. The most up to date analysis has shown that in 1980, 170 million tonnes of crude steel would have to be produced in a normal economic climate, 23 million tonnes for net exports and 147 for domestic consumption. According to a recent survey, maximum production capacity at that point will be 228 million tonnes. Even allowing for the fact that utilization of production capacity cannot exceed 85-90%, it would seem that in 1980 there will be unused production capacity which will be especially evident for some rolled products, such as wire rod and heavy sections.

(b) Trends in the world iron and steel industry

Community steel exports significantly affect the level of production and of receipts in the iron and steel industry. From 1970 to 1974, exports to non-

¹ SEC(75)2812

member countries represented, on average, 18% of Community steel production. For several undertakings, this proportion was even higher. Because of the severe fluctuations in export prices, these prices have had a greater effect on steel industry receipts than have export tonnages on production levels.

Steel imports from non-member countries have also had a significant effect on the levels of production and receipts in the iron and steel industry. These imports were limited to some extent, but nevertheless accounted for 7.5% of annual domestic consumption in the Community in the years 1970-1974. Again, this had a predominant effect on prices since the Community firms generally practise alignment on fairly low import prices in a down market period and this reduces the number of sales at the higher Community list prices. The lack of protection for the Community iron and steel industry on the world market makes it vulnerable to the emerging trends in that market. Serious disturbances may be caused by abnormal conditions of competition. For example, the different economic systems and the rapid expansion of production capacity in the state-trading countries may adversely affect the Community industry.

The Community, Japan and the United States account for approximately two thirds of steel production in the western world. Forecasts prepared by various organizations usually relate solely to consumption or solely to production so that no conclusions can be drawn on the balance between the two.

The danger of a future imbalance on the steel market is not restricted to the Community alone. Recent Japanese and American forecasts not only conflict with each other but also differ from those in the Community's General Steel Objectives. Each of these forecasts considers that exports can be increased while imports remain steady or decline. The result is a disturbing overestimate of import possibilities which means that exporters will bank on outlets that importers are counting on for home sales. Thus there is duplication in the figures and this involves a risk of surplus capacity.

(c) The difficulties in implementing Community instruments in times of crisis

1. Experience of the crisis in 1974-75

The crisis which seriously affected the Community iron and steel industry in 1974-75 allows some conclusions to be drawn regarding the suitability of Community instruments in the event of a crisis.

Since, under the Treaty of Paris, the Commission has a much more direct responsibility towards the iron and steel sector than towards other industries and since the Treaty provides for specific means of action in the event of a crisis, the Commission took various measures in 1975 in an attempt to limit the effects of the poor economic situation.

It should be noted that, apart from the gravity of the specific measures for intervention in the event of crisis (Article 58 - production quotas, Article 61 - minimum prices, Article 74 - import restrictions) and the cumbersome nature of the procedures involved, the Treaty obliges the Commission to exhaust the possibilities of the indirect means of action before resorting to the three Articles referred to (Article 57).

As the central point of its policy, it employed the Forward Programme primarily in order to bring about a better adaptation of steel production to actual demand. In this way it contributed to a better balanced market.

At the same time the Commission set up arrangements for rapid notification, enabling it to follow more closely the situation as regards production, employment and imports. It considerably stepped up its activity in the field of investment loans.

In bilateral and multilateral talks with the main steel trading partners, it endeavoured to bring imports from these countries into line with the capacity of the Community market to absorb them, while at the same time ruling out unilateral measures to restrict imports.

Finally, the Commission submitted to the Consultative Committee and to the Council a document on the advisability of introducing minimum prices in the steel industry. The change in the economic environment interrupted these consultations.

2. Although the instruments used in 1975 certainly helped to alleviate the effects of the crisis, the Commission's action was of necessity no more than palliative. In the absence of precise criteria to determine when there is a manifest or imminent crisis or the risk of a crisis, too much time is required to analyse the situation and take the necessary measures. The direct means in the Treaty have, therefore, no preventive value; they can only be applied (production quotas, minimum prices, import restrictions) when the crisis can be positively identified. Finally, the cumbersome nature of the procedures involved hamper the rapid implementation of the direct means of action.

In future, the Commission's action can be considerably reinforced by an improvement in its methods in consultation with those concerned.

(d) Current reorganisation in the Community's iron and steel industry

On 31 January 1976, after a meeting in Luxembourg, the German, Belgian, Luxembourg and Dutch steel companies published a declaration of intent in which they announced the setting up of a multinational economic group in the steel industry with the aim of defending their joint interests, particularly in regard to the Commission. The group also aims to deal with energy matters and the supply of raw materials and to encourage exchanges of information between its members on production, employment, etc.

On 20 May, the Chairman of the Arbed Board of Directors, Mr. E. Tesch, Chairman of the Group, submitted its Articles to the Commission.

The following companies are at present members of the Group:

Arbed
August Thyssen Hütte
Estel (Hoesch-Hoogovens)
Flick
Halberger Hütte/Dillingen
Kloekner
Korf
Krupp
Mannesman
Peine/Salzgitter
Wolff

In figures, these firms represent (1970 data):

	<u>Steel production</u> (million tonnes)	<u>%</u>	<u>Percentage rolled steel</u>
Germany	53.2	100%	100%
Netherlands	5.8	100%	100%
Luxembourg	5.7	89%	88%
Belgium	2.3	14%	16%

The Commission's position as regards the Group was first given on 19 February when it recalled that "such associations of producers cannot pursue activities which are incompatible with the basic principles of the ECSC Treaty. Moreover, without prior authorization from the Commission under the terms and conditions provided for by the Treaty, all agreements between undertakings or decisions by associations of undertakings which would tend to restrict or distort normal competition within the common market are prohibited and automatically void".

At a meeting of the ECSC Consultative Committee, Mr. Henry Simonet, Vice-President of the Commission stated: "This new association groups undertakings which together control almost half the Community iron and steel production. According to its promoters, it was set up to meet the need for an organization better adapted to defending the interests of its members and to the solving of problems with which they are faced. The recent crisis, which has left the steel industry weakened, justifies, in their eyes, the setting up of industrial structures better equipped to help the industry to adapt itself more successfully to cyclical fluctuations.

This is true for the whole of the Community iron and steel industry which has suffered very badly and is concerned about its ability to overcome other critical situations.

The Commission cannot ignore the solutions chosen for these problems if the solutions are liable to lead to conflict between major regional groupings which are contrary to the very principle of a united common market and to situations where the power of one or other of these groupings would make a fiction of the maintenance of normal conditions of competition."

11. How to adapt the instruments to be used in times of crisis

The oligopolistic nature of the iron and steel industry encouraged it very early on in industrial history to make up for the absence of government policies to organize itself into cartels in order to be forearmed against the cyclical hazards to which it is prone. The various international agreements on steel in the '20s and '30s are evidence of this. The main means employed (agreements on production, market sharing, price fixing) did not always bring about true remedies in the sector, to say nothing of the effects on employment, on the community in general and on economic rationalization.

The methods to be used to counter a crisis in the steel sector are, with their multiple ramifications of a social, regional, financial, political and other nature, beyond the scope of the industries concerned. They are not only a matter for, but also the duty of, the public authorities, although of course this does not rule out cooperation with the sectors concerned.

Since preventive action that directly regulates steel demand is unfeasible, action must be taken in two other directions: on the one hand continued efforts eventually to attain a balance between supply and demand by acting in the area of capital investment, and on the other a range of instruments to be put to use when crisis threatens. In both cases an effort to improve econometric forecasting methods is essential.

With this aim in view, the Commission, developing the opportunities offered by the ECSC Treaty, has recently adopted guidelines to give itself the powers needed to take measures to restore a more satisfactory market situation and to enable undertakings to withstand the effects of a crisis under the best possible conditions.

Permanent measures

1. Analysis and monitoring of the market

Regular statistical monitoring of the steel market is necessary. This can be done on the basis of faster analysis of the statistical data supplied regularly to the SOEC.

An advanced econometric model would make it easier to detect, on the basis of the fundamental structures of the Community steel market, the first signs of a cyclical imbalance and would provide the Commission with an instrument giving a faster and clearer picture of the real market situation.

2. Investments

The magnitude of any crisis will depend primarily on whether it is possible to prevent a future imbalance between steel supply and demand.

The Commission can strengthen its influence by adopting less non-committal positions (as regards the particular case in issue or the sector in general) on investment projects where excess capacity can be foreseen. In particular, the annual survey on investments could provide an opportunity for closer contacts with the steel industry, and for discussions on the foreseeable development of capacities, with a view to better coordination of investment trends.*

In advance talks with the steel industry, the Commission could try to prevent investments liable to provoke imbalances from becoming settled plans.

The Commission's opinions on investments must be published more widely to interested parties. They will improve the impact.

In order to encourage a better balance between steel supply and demand, the Commission ought to make use of its loan policy to facilitate joint investments in heavy production plant, though of course the rules of competition in the Treaty will have to be borne in mind. The Commission should also promote and encourage such moves towards rationalization as would achieve a better balance of supply and demand.

Crisis measures

The Commission thinks it necessary to find means of coping with the inevitable slowness, so that, when a crisis arises, steps can be taken immediately to contain the worsening situation. The suitable procedures should be applied by the Commission as soon as certain key indicators, defined in advance are recorded. These indicators would be either unfavourable production or unfavourable employment forecasts, a slowdown in orders, a drop in the rate of capacity utilization, abnormal patterns of stocking or an abnormal and long-lasting reduction in companies' receipts from sales inside the Community which critically impairs the normal correlation with costs.

A prolonged fall in prices on the international market could be taken to show the need for contacts with producers in non member countries.

*Account must also be taken of the regional and social implications of investment projects.

1. Production

Experience shows that during the last crisis the revamped Forward Programmes helped to adjust supply to real demand, and also to check the deterioration of the market. Accordingly it is important to gain the maximum possible benefit from the Forward Programmes, which are prepared with the help of producers, unions, users, merchants and government representatives. For this purpose, a more finely-tuned econometric forecasting model is in preparation. The guidelines in the Forward Programmes should, when the Commission so decides, on the basis of the cyclical indicators referred to, be of a more compulsory nature, play a more functional role with the adoption of the following measures:

- the tonnage for production and delivery published by market in the Forward Programmes would be broken down to company level;
- companies would be invited to give individual undertakings to the Commission that they would comply with the tonnages listed in the Forward Programmes.

The question arises whether the Commission should not ask the trade associations, during the period when these measures are in force, to cooperate in a balanced and fair application of the tonnages it fixes.

2. Prices

The Commission must be in a position to receive the information on company receipts needed to give the guidance thought most appropriate to counteract any deterioration.

If the fall in prices inside the common market were due essentially to low-priced imports from non-member countries, the Commission ought to examine the measures required by such a situation and make contacts at international level as it did in 1975.

If need be, the Commission may publish indicative minimum prices as a preventive measure before any later recourse to mandatory minimum prices as referred to in Article 61 of the Treaty.

Relations between the Community and non-member countries on the steel market

Because of the growing interdependence of the major steel industries in the world steel economy, the Community ought, where appropriate, to take part in joint efforts by the main producing countries to find solutions to problems which arise at world level.

There can be no question of the Commission's joining in endeavours to limit world free trade in steel products. It would, therefore, be vital to seek after greater international cooperation, in particular to overcome crisis situations.

Social and regional problems

When there is a crisis an overriding concern is to keep up employment levels. The Commission intends to examine, with Member States and the various interested parties, the best means of making it possible to resolve this problem.

Although the social effects of the recent crisis were felt throughout the whole of the Community steel industry, some regions with structural weaknesses suffered more than others. The Commission is ready to contribute to a detailed study of the social and economic conditions in which the reconversion of these regions should take place.

Aware of these problems, the Commission is preparing new guidelines on reconversion policy and recently consulted the ECSC Consultative Committee on this subject.¹ It will also refer the matter to the Joint Committee on steel.

The expansion of Community aid for industrial reconversion could give further impetus to the necessary modernization of the steel industry.

¹See Resolution adopted by the ECSC Consultative Committee on 10 June 1976.

TALSMANDENS GRUPPE
SPRECHERGRUPPE
SPOKESMAN'S GROUP
GROUPE DU PORTE-PAROLE
GRUPPO DEL PORTAVOCÊ
BUREAU VAN DE WOORDVOERDER

**INFORMATION
INFORMATISCHE AUFZEICHNUNG
INFORMATION MEMO**

**NOTE D'INFORMATION
NOTA D'INFORMAZIONE
TER DOCUMENTIE**

Bruxelles, juillet 1976

Les orientations de la Commission face aux problèmes dans le secteur sidérurgique⁽¹⁾

I. Pourquoi des initiatives nouvelles de la Commission

La récession profonde connue par la sidérurgie en 1975 a mis en évidence et amplifié certains phénomènes qui demandent des initiatives de la part des pouvoirs publics communautaires dans le cadre des dispositions du Traité CECA.

Il s'agit notamment:

- a) des caractéristiques du marché sidérurgique communautaire
- b) des tendances de la sidérurgie mondiale
- c) des difficultés de mise en oeuvre des instruments communautaires en cas de crise
- d) de la réorganisation en cours dans la sidérurgie communautaire.

a) Les caractéristiques du marché sidérurgique communautaire

Le marché sidérurgique de par sa structure est particulièrement sensible aux déséquilibres éventuels entre l'offre et la demande.

Le problème de l'équilibre de l'offre et de la demande se pose non seulement à long terme mais aussi à court terme lorsqu'en cas de haute conjoncture, les possibilités de production permettent à peine de couvrir les besoins ou lorsqu'en cas de récession, le taux d'utilisation diminue provisoirement de façon sensible.

Le marché de l'acier communautaire se caractérise par des fluctuations particulièrement fortes de la conjoncture, qui sont accentuées par des variations de stocks pouvant atteindre 8 millions de tonnes d'acier brut par an. Ces fluctuations conjoncturelles entraînent non seulement des hausses et des baisses brusques de la production d'acier mais aussi des variations sensibles dans le domaine des prix, de l'emploi ou des besoins en matières premières.

D'autre part une autre caractéristique du secteur sidérurgique est sa très grande sensibilité aux variations cycliques, amplifiées fréquemment par le fait que les 2/3 de sa clientèle produisent des biens d'investissement - secteur qui à son tour subit le phénomène d'accélération déclenché par des variations de la demande de biens de consommation. L'analyse la plus à jour a montré qu'en 1980, 170 millions de tonnes d'acier brut devraient être produites en conjoncture moyenne, dont 23 millions de tonnes pour les exportations nettes et 147 pour la consommation intérieure. A cette même époque la capacité de production maximale, d'après une récente enquête, sera de 228 millions de tonnes. Même en tenant compte que les possibilités de production peuvent être utilisées au maximum à 85-90%, il apparaît qu'il y aura en 1980 des capacités de production inutilisées, cette surcapacité pouvant être sensible pour certains produits laminés, tels que le fil machine et les profilés lourds.

(1) SEC (76) 2813

b) Les tendances de la sidérurgie mondiale

Les exportations communautaires d'acier exercent une influence sensible sur le niveau de la production et des recettes de l'industrie sidérurgique. De 1970 à 1974, la part des exportations vers les pays tiers a représenté en moyenne 7,5 % de la production d'acier de la Communauté. Pour plusieurs entreprises, cette part a même été plus importante encore. En raison des fortes fluctuations qui caractérisent les prix à l'exportation, l'incidence de ces prix sur les recettes de l'industrie sidérurgique a été plus grande que l'influence des quantités exportées sur le niveau de production.

Les importations d'acier en provenance des pays tiers ont également exercé une influence sensible sur le niveau de la production et des recettes de l'industrie sidérurgique. Ces importations ont certes été limitées, mais n'en ont pas moins représenté, entre 1970 et 1974, 7,5 % de la consommation intérieure de la Communauté. Dans ce cas encore, l'incidence sur les prix a été prépondérante, les entreprises de la Communauté procédant largement, en période de fléchissement du marché, à des alignements sur les prix d'importation assez bas, et, partant, à un nombre moins important de ventes aux prix de barème communautaires plus élevés.

L'ouverture de la sidérurgie communautaire sur le marché mondial rend celle-ci tributaire des évolutions qui se dessinent. Des graves perturbations peuvent être provoquées par des conditions anormales de concurrence. Par exemple, la différence de systèmes économiques ainsi que l'extension rapide des capacités de production des pays à commerce d'Etat peuvent porter préjudice à l'industrie communautaire.

La Communauté, le Japon et les Etats-Unis couvrent à peu près 2/3 de la production d'acier du monde occidental. Les prévisions établies par les différents organismes couvrent en général uniquement la consommation ou uniquement la production: aucune conclusion sur l'équilibre entre les deux grandeurs n'est donc permise.

Le danger d'un déséquilibre à terme sur le marché de l'acier ne se limite pas à la seule Communauté. Des récentes estimations japonaises et américaines ne sont pas seulement contradictoires entre elles, mais divergent aussi avec les propres Objectifs Généraux d'Acier de la Communauté. Chacune de ces prévisions estime que les exportations peuvent être augmentées, alors que les importations restent stagnantes ou régressives. Le résultat en est une surestimation inquiétante des possibilités d'exportation qui fait que les exportateurs vont tabler sur des possibilités d'écoulement que les importateurs comptent parmi leur propre écoulement intérieur. Ainsi l'on se trouve en présence de doubles comptages qui contiennent le germe d'une surcapacité.

c) Les difficultés de mise en oeuvre des instruments communautaires en cas de crise

1. L'expérience de la crise de 1974-75

La crise qui a frappé sérieusement la sidérurgie communautaire en 1974-75 permet de tirer quelques conclusions quant à l'adaptation des instruments communautaires en cas de crise.

Puisque, en vertu du Traité de Paris, la responsabilité de la Commission est engagée d'une façon beaucoup plus directe vis-à-vis du secteur sidérurgique que vis-à-vis d'autres industries et que le Traité prévoit des moyens d'action spécifiques en cas de crise, la Commission a mis en oeuvre diverses mesures au cours de l'année 1975 dans le but de circonscrire les effets de la mauvaise conjoncture.

A remarquer que, à part la gravité des mesures interventionnistes spécifiques en cas de crise (article 58: quota de production; article 61: prix minima; article 74: restrictions à l'importation) et la lourdeur des procédures qui les entourent, le Traité oblige la Commission à épuiser d'abord tous les moyens indirects ^{avant} de venir aux trois articles cités (article 57).

avant tout

Comme point central de sa politique, elle s'est servie des Programmes Prévisionnels pour amener une meilleure adaptation de la production d'acier à la demande réelle. Elle a ainsi contribué à un meilleur équilibre du marché.

Parallèlement, et dans le but de mieux lui permettre de suivre les situations en matière de production, d'emploi et d'importation, elle a mis en place des systèmes de notification rapide.

Elle a considérablement intensifié son activité dans le domaine des crédits d'investissement.

Elle s'est employée, par des consultations bilatérales et multilatérales avec ses principaux partenaires commerciaux sidérurgiques, à mettre les importations en provenance de ces pays en harmonie avec les possibilités d'absorption du marché communautaire, tout en écartant des mesures unilatérales de restriction à l'importation.

Enfin, la Commission a soumis au Comité Consultatif et au Conseil un document sur l'opportunité de l'instauration de prix minima en sidérurgie. L'évolution conjoncturelle a interrompu ces consultations.

2. Si les instruments utilisés en 1975 ont certainement contribué à pallier les effets de la crise, il reste que l'action de la Commission a dû rester forcément palliative. Dans l'absence de critères précis pour indiquer à quel moment il y a crise manifeste imminente ou danger de crise, trop de temps est nécessaire pour faire le diagnostic de la situation et arriver à l'application de mesures. Les moyens directs du Traité n'ont donc aucune valeur préventive; leur application (quota de production, prix minima, restrictions à l'importation) étant possible lorsque la crise est effectivement constatable. Enfin la lourdeur des procédures qui entourent ces moyens directs ne permet pas leur mise en place rapide.

Pour le futur l'action de la Commission peut être considérablement renforcée par une amélioration de ses méthodes en collaboration avec les milieux intéressés.

d) La réorganisation en cours dans la sidérurgie communautaire

Le 31 janvier 1976, des entreprises sidérurgiques allemande, belge, luxembourgeoise et néerlandaise, publiaient à l'issue de la réunion tenue à Luxembourg, une déclaration d'intention dans laquelle elles annonçaient la création d'un "Groupe-ment économique international de l'Industrie sidérurgique" avec le but de défendre des intérêts communs, en particulier vis-à-vis de la Commission. Ce groupement déclarait également avoir comme objectif de s'occuper de questions d'énergie, d'approvisionnement en matières premières et de favoriser les échanges d'informations parmi ses membres, au sujet de la production de l'emploi, etc...

Le 20 mai dernier, le Président du Conseil d'Administration de l'Arbed, M. E. Tesch, Président du Groupement, a présenté les statuts de celui-ci à la Commission.

Font actuellement partie du Groupement les entreprises suivantes:

ARBED

August THYSSEN HÜTTE

ESTEL (Hoesch-Hoogovens)

FLICK

HALBERGER HÜTTE/DILLINGEN

KLOECKNER

KORF

KRUPP

MANNESMAN

PEINE-SALZGITTER

WOLFF

4
En chiffres, ces entreprises représentent (données 1974):

	<u>Production acier</u>	<u>%</u>	<u>pourcentage acier laminé</u>
Allemagne	53,2 MIO t.	100%	100%
Pays-Bas	5,8 " "	100%	100%
Luxembourg	5,7 " "	89 %	88 %
Belgique	2,3 " "	14 %	16 %

La position de la Commission à l'égard de ce Groupement a été tout d'abord exprimée le 19 février lorsqu'elle a rappelé que "de telles associations de producteurs ne peuvent pas exercer des activités qui seraient incompatibles avec les principes fondamentaux du Traité CECA. Par ailleurs, sauf autorisation préalable de la Commission dans les cas et aux conditions prévues par le Traité, tous accords entre entreprises ou toutes décisions d'associations d'entreprises qui tendraient à restreindre ou à fausser sur le marché commun le jeu normal de la concurrence sont interdits et nuls de plein droit".

A l'occasion de la réunion du Comité Consultatif CECA, M. Henry Simonet, Vice-président de la Commission a déclaré notamment: "cette nouvelle association groupe des entreprises qui contrôlent ensemble près de la moitié de la production sidérurgique du marché commun. Sa création est motivée selon ses promoteurs par la nécessité de disposer d'un organisme mieux adapté à la défense des intérêts de ses membres et à la solution des problèmes qui se posent à eux. La récente crise dont la sidérurgie émerge très affaiblie justifie à leurs yeux la construction de structures professionnelles mieux armées pour favoriser une meilleure adaptation de l'industrie aux fluctuations de la conjoncture.

Cela est vrai de l'ensemble de la sidérurgie communautaire qui a gravement souffert et se préoccupe de sa capacité à surmonter d'autres situations critiques.

La Commission ne peut se désintéresser des voies choisies pour résoudre les problèmes si ces voies risquent de conduire à des affrontements entre grands groupements régionaux contraires au principe même de l'unité du marché commun et à des situations où la puissance de l'un ou l'autre de ces groupements rendrait illusoire le maintien de conditions normales de concurrence".

II. Comment adapter les instruments à mettre en oeuvre en cas de crise

La nature oligopolistique de la sidérurgie l'a poussée très tôt dans l'histoire industrielle à suppléer l'absence de politiques gouvernementales et à s'organiser dans des cartels afin de se prémunir contre les aléas de conjoncture qui lui sont propres. Les diverses ententes internationales de l'acier des années '20 et '30 en sont des expressions. Les principaux moyens mis en oeuvre, à savoir concertation de la production, répartition des marchés, fixation des prix n'ont pas toujours apporté des remèdes véritables au secteur, sans parler des effets sur le plan social ainsi que sur le plan de la collectivité et celui de la rationalité économique.

En fait les moyens à mettre en oeuvre pour faire face à une crise dans le secteur sidérurgique dépassent, par leurs multiples ramifications d'ordre social, régional, financier, politique et autres, le seul cadre des industries concernées. Ils sont non seulement de la compétence mais du devoir des autorités publiques, sans exclure pour autant une collaboration avec les milieux intéressés.

Puisqu'une action préventive régulatrice directe sur la demande d'acier est irréaliste, l'action à mener doit se situer sur deux autres plans: l'un concerne une recherche continue pour atteindre à terme un équilibre entre demande et offre et se situe donc dans le domaine des investissements, l'autre concerne un instrument qui est à déclencher lorsqu'il y a menace de crise. Dans les deux cas une recherche pour améliorer les méthodes économétriques de prévision est indispensable.

C'est dans cette perspective et en développant les possibilités offertes par le Traité CECA que la Commission vient d'adopter les orientations pour se doter des moyens lui permettant de prendre les mesures tendant à rétablir un fonctionnement plus satisfaisant du marché et à permettre aux entreprises de surmonter les effets d'une crise dans les meilleures conditions.

Mesures permanentes

1. Analyse et surveillance du marché

Une surveillance statistique permanente du marché de l'acier est nécessaire. Celle-ci peut être fondée sur une exploitation plus rapide des données statistiques fournies périodiquement à l'OCSE.

Un modèle économétrique perfectionné permettra mieux, à partir des structures essentielles du marché communautaire de l'acier, de déceler la naissance d'un déséquilibre conjoncturel et dotera ainsi la Commission d'un instrument permettant une prise de conscience plus rapide et plus claire de la situation réelle du marché.

2. Les investissements

L'ampleur d'une crise dépendra en premier lieu de la façon dont il sera possible d'éviter un déséquilibre à terme entre offre et demande d'acier.

La Commission peut renforcer son influence en prenant, en temps voulu des positions plus nettement négatives, soit individuelles, soit globales, sur les intentions d'investissements, en cas des surcapacités prévisibles. En particulier, les résultats de l'enquête annuelle sur les investissements pourraient être l'occasion de consultations plus étroites avec la sidérurgie, aux cours desquelles l'évolution prévisible des capacités pourrait faire l'objet d'échanges de vues servant à mieux coordonner les tendances d'investissement. (X)

Dans le cadre d'une consultation préalable avec la sidérurgie, la Commission peut en outre tenter d'éviter que des investissements pouvant conduire à des déséquilibres n'atteignent la maturité de projets.

Les positions de la Commission en matière d'investissement doivent connaître une meilleure diffusion parmi les milieux intéressés. Leur impact en sera ainsi amélioré. Pour amener un équilibre à terme entre offre et demande d'acier, la Commission devrait aussi se servir de sa politique de crédit pour faciliter les investissements en commun dans des appareils de production lourds, tout en veillant à leur compatibilité avec les règles de concurrence du Traité. Elle devrait également favoriser et encourager les mesures de rationalisation de nature à mieux équilibrer l'offre et la demande.

Les mesures de crise

La Commission estime nécessaire de rechercher les moyens de pallier cette inévitable lenteur pour que, en cas de crise, des mesures puissent être prises rapidement afin d'enrayer l'aggravation. Les procédures appropriées devraient être déclenchées par la Commission sur la base d'indicateurs définis à l'avance. Ces indicateurs doivent être trouvés dans les projections de production et d'emploi, le ralentissement des commandes, la baisse des taux d'utilisation des capacités, l'évolution anormale des stocks, une baisse anormale et durable des recettes des entreprises pour leurs ventes dans la Communauté, altérant de façon critique la relation avec les charges d'exploitation.

Une dégradation prolongée des prix sur le marché international pourrait constituer une indication de la nécessité de contacts avec les producteurs des pays tiers.

1. Production

Comme l'expérience l'a montré, les Programmes Prévisionnels dans leur formulation exceptionnelle ont contribué pendant la dernière crise à l'adaptation de la production à la demande réelle et à freiner la dégradation du marché. Aussi est-il important d'épuiser au maximum les possibilités découlant des Programmes Prévisionnels qui sont conçus avec la participation des producteurs, syndicats, utilisateurs, négociants et représentants des Etats. Dans ce but, un modèle économétrique prévisionnel plus précis est en cours d'élaboration.

Les orientations des Programmes Prévisionnels devraient, lorsque la Commission a ainsi décidé sur base des indicateurs mentionnés ci-dessus, prendre un caractère plus opérationnel notamment par les mesures ci-dessous

- les tonnages de production et de livraison publiés par marché dans les programmes prévisionnels seraient transposés au niveau des entreprises
- les entreprises seraient invitées à prendre vis-à-vis de la Commission des engagements individuels de respecter les productions mentionnées dans les programmes prévisionnels.

La question se pose de savoir si la Commission ne devrait pas demander aux associa-

(X) Il faudra également tenir compte des implications régionales et sociales des projets d'investissement.

6

tions nationales d'entreprises pour la période où ces mesures seraient en vigueur de collaborer à une application équilibrée et équitable des tonnages fixés par elle.

2. Prix

La Commission doit pouvoir recevoir les informations nécessaires en matière de recettes des entreprises, lui permettant de donner les orientations dans ce domaine qu'elle estime les plus propres à enrayer cette dégradation.

Si la dégradation des prix à l'intérieur du marché commun était due essentiellement à des importations à bas prix en provenance de pays tiers, la Commission devrait examiner les mesures qu'une telle situation appelle et notamment, comme elle l'a fait en 1975, engager des contacts au niveau international.

Le cas échéant, elle procéderait à titre préventif à la publication de prix minima indicatifs à l'intérieur du Marché Commun avant un recours éventuel ultérieur à l'instauration de prix minima, prévue à l'article 61 du Traité.

Les rapports entre la Communauté et les Pays tiers sur le marché de l'acier

En raison de l'inter-action croissante des grandes sidérurgies dans l'économie mondiale de l'acier, la Communauté devrait le cas échéant, participer à des efforts communs des principaux pays producteurs, afin de trouver des solutions à des problèmes qui se poseraient au niveau mondial.

Dans cette perspective, il ne peut s'agir, pour la Commission, de participer à des tentatives de limiter le libre échange mondial des produits sidérurgiques. Il resterait alors essentiel de rechercher une intensification de la coopération internationale, notamment pour surmonter des cas de crise.

Problèmes sociaux et régionaux

En cas de crise le problème du maintien de l'emploi se pose d'une façon prioritaire. La Commission entend étudier avec les Etats membres et les divers intéressés et plus particulièrement les partenaires sociaux les meilleurs moyens pour faciliter la solution de ces problèmes.

Bien que la récente crise ait affecté l'ensemble de la sidérurgie communautaire sur le plan social, certaines régions à faiblesses structurelles en ont ressenti plus durement que d'autres les effets. La Commission est prête à contribuer à un examen approfondi des conditions économiques et sociales dans lesquelles la reconversion de ces régions devrait s'effectuer.

Consciente de ces problèmes, la Commission est en train d'élaborer de nouvelles lignes directrices en matière de politique de reconversion et elle a récemment consulté le Comité Consultatif CECA à ce sujet (1). Elle saisira également la Commission Mixte Acier de ce problème.

Un certain élargissement des interventions de la Communauté dans les reconversions industrielles pourrait aider davantage les nécessaires restructurations de la sidérurgie.

(1) Voir à ce sujet la résolution adoptée par le Comité Consultatif CECA le 10 juin 1976